

## 「アメリカ大統領野外活動諮問委員会（PCAO）答申」にみる

### アメリカの野外レクリエーションの動向

師 岡 文 男

（上智大学）

野外レクリエーション、アメリカ、大統領諮問委員会答申

#### 1. はじめに

1987年1月28日、アメリカ大統領野外活動諮問委員会（President's Commission on Americans Outdoors：略称PCAO）は、「アメリカ人の野外レクリエーション：その遺産と挑戦（Americans Outdoors：The Legacy, The Challenge）」と題する最終答申をレーガン大統領に提出して解散した。

この諮問委員会PCAOは、1984年に上院・下院合せて約200人の議員がアメリカの野外レクリエーション政策見直しのための委員会を作るために動き、議会の満場一致で法案を可決させ設立させた委員会で、当時テネシー州知事であったラマー・アレキサンダーを委員長に15人の委員が1985年8月にレーガン大統領から任命されて発足した。PCAOは、発足から最終答申を出すまでの1年6ヵ月の間に約190万ドルを費やし、アメリカ人の野外レクリエーションの現状把握・将来予測のためにさまざまな調査研究活動を行い、その貴重なデータをもとに66項目にわたる政策提言を行った。

本研究では、PCAOの誕生の背景・基礎調査結果・答申内容を検討することにより、わが国のレクリエーション行政を改革するための基礎資料を作成しようとするものである。

#### 2. PCAO誕生の背景

PCAOは、1958年6月に設立され、1962年1月にケネディ大統領と議会で答申「アメリカの野外レクリエーション（Outdoor Recreation for America）」を提出して解散した野外レクリエーション資源調査委員会（Outdoor Recreation Resources Review Commission：略称ORRRC）の流れをくむものである。

ORRRCは、ローレンス・S・ロックフェラーを委員長として4年間にわたる莫大な調査を行い、その当時から40年後（2000年）のアメリカ人のレクリエーション需要を予測し、現在と将来の世代にわたるあらゆるアメリカ人が資源利用をはかるための措置について勧告を行った。その勧告の結果、（1）内務省内に野外レ

クリエーション局開局（1962年）、（2）全米自然保護法（National Wilderness System Act：1964年）、（3）土地・水資源保護法（The Land and Water Conservation Fund Act：1965年）、（4）全米自然景勝河川法（National Wild and Scenic Rivers Act：1968年）、（5）全米自然歩道法（National Trails System Act：1968年）等の諸制度が制定されて大きな成果を収めた。こうして1983年までには、ORRRC勧告のほとんどが実施され、改めて今後の野外レクリエーション政策の見直しが必要となった。特に「土地・水資源保全基金法（LWCF）」は1989年に期限切れになることからジョンストン上院議員（ルイジアナ州選出・民主党）が上院エネルギー・自然資源委員会に期間延長案を提出しており、早急な検討が求められていた。

また、21世紀を目前にしてORRRCの行った将来予測をやり直す必要性が出てきた等の諸条件が複合的に作用し、時代の要請としてPCAOの誕生をみたのである。

しかし、何よりも強調したいのは、レクリエーションを重要視するアメリカ人の価値観がこの諮問委員会をつくらせた点である。

#### 3. PCAOの研究調査活動の経緯と概要

1985年8月レーガン大統領に任命された15人の委員（表1）は、前述したラマー・アレキサンダー・テネシー州知事（当時）を委員長に、副委員長ギルバート・M・グロブスナー（全米地理協会会長）の他、政治家・行政官・実業家・環境問題専門家・レクリエーション指導者等多彩な顔ぶれで、特に野外活動用品メーカーのコールマン社社長等の企業代表者や地方の利益代表等がメンバーに入っている点が注目される。

1986年初め、PCAOは20人のシニア・アドバイザーを指名し、本格的な研究調査活動に入った。その情報収集活動に入った。その情報収集活動の概要は以下の通りである。

##### （1）公聴会とフィールド・トリップ

全米20都市で650人以上の証人から意見を聴取した。

(表1) PCAO委員一覧表

PRESIDENT'S COMMISSION ON AMERICANS OUTDOORS			
<b>CHAIRMAN</b> Gov. Lamar Alexander, Tennessee	<b>COMMISSIONERS</b> Mayor Frank Bogert Palm Springs, California Sheldon Coleman, Chairman Coleman Company Derrick Crandall, President American Recreation Coalition Sen. Bennett Johnston (D-La.) Charles R. Jordan, Director Parks and Recreation Department Austin, Texas Wilbur F. LaPage, Director Division of Parks and Recreation New Hampshire	Rex Maughan, Chairman Conference of National Park Concessioners Patrick F. Noonan, President Conservation Fund Stuart Northrop, Chairman Exec. Committee, Huffy Corp. Sally Ranney, President American Wilderness Alliance Rep. Morris Udall (D-Ariz.) Rep. Barbara Vucanovich (R-Nev.) Sen. Malcolm Wallop (R-Wyo.)	<b>Executive Director</b> Victor Ashe  <b>Deputy Executive Director</b> Loran Fraser  <b>Director of Public Affairs</b> Ed Darrett

(2) 戦略的計画セッション

全国的規模で表記のシンポジウムを11回開催し、種々の分野の専門家をパネリストとして迎え、2000年以降のレクリエーション・プログラムに影響を与えそうな社会的どうこう及び問題を明らかにした。

(3) 論文募集

「野外レクリエーションの将来のニーズにどのように対処するべきか」をテーマに、広く一般から論文を募集した。

(4) 研究チームの結成

300人以上の専門家が「資源管理」、「資金調達」、「役割関係」、「情報・コミュニケーション」、「法的問題」の5つの研究チームに分れて研究活動を行った。

(5) 文献調査

100人以上のアメリカのトップ・クラスの研究者達による莫大な量のレクリエーション・ツーリズム及び関係分野の記事・論文がドキュメントされた。

(6) 州からのレポート

各州にレクリエーションのニーズ・資源・将来についての調査を依頼、調査結果報告を受けた。

(7) 世論調査

全米地理協会が出資した調査で、マーケット・オピニオン・リサーチ社が「人生におけるレクリエーションの重要性」、「どこへ行きたいか」、「何をしたいか」等について全米2000人に対し電話調査を行った。

(8) 私有地会議

民間所有地におけるレクリエーションに係わっている問題及び事業機会についての会議を1986年3月に首都ワシントンで開催した。

(9) 環境問題会議

「環境の質がレクリエーションにどのように影響するか」についての円卓会議をニューハンブシャー州ダーハムで1986年4月に開催した。

(10) 都会型レクリエーション会議

1986年5月、ボルチモア市で「レクリエーションとアメリカの都市についての全米会議」を合衆国市長会・ボルチモア市との共催で行った。

以上の研究調査活動を基に協議を重ね、1987年1月1日に全米地理協会の出資で美しいカラー写真を沢山使った28頁の答申概要の小冊子を発行、続いて同1月28日に最終答申がレーガン大統領に提出された。

4. PCAOの調査結果の概要

前章で述べたPCAOの調査研究活動で得られた結果の主たるものは、下記の通りである。

- (1) 自由裁量時間は、アメリカ人にとって重要な関心事である。しかし、最近10年間に1週間当たり平均8時間も減少している。
- (2) 1985年にアメリカ人は、4,250億ドル(GNPの約10.7%)を健康管理にとうしている。
- (3) 年間約140万エーカー(56万ha)の農地や森林が都市化している。その大部分が現存の都市の周辺部である。
- (4) 娯楽施設・公園・レクリエーション・レジャーへの資本投資及び経営について相互に有利な官民協同方式に対する政治的関心が高まってきている。
- (5) レクリエーションの満足度は、経験の量よりも質に重点が移り、レクリエーションの目的地を選ぶ際の条件として「アクセス」の次に「その場所の持つ自然の魅力」をあげる人が多い。
- (6) 2000年には都市に住む人が、アメリカの全人口の約80%近くになることが予想される。
- (7) レクリエーションの目的地として最も重要なこと

は、自宅から近いことで、徒歩または自転車で15分以内、車や他の交通機関で約10マイル(16km)を理想としている人が多い。

- (8) レクリエーション資源の維持のためにレクリエーション資源の使用料を、また基本的レクリエーション資源保護政策のために税金を喜んで支払うという考え方が多数を占めている。

## 5. 最終答申の内容

最終答申「アメリカ人の野外レクリエーション：その遺産と挑戦」の章立ては下記の通りであり、その中に合計66の勧告(政策提言)を含んでいる。

- 第1章 アメリカ人と野外レクリエーション
- 第2章 アメリカ人：その人々 (17の勧告)
- 第3章 野外：その資源 (20の勧告)
- 第4章 理想の実現 (29の勧告)

第1章では、PCAOの目的が次のように表現されている。「我々の目標は、アメリカ人にとって野外レクリエーションが何を意味するのかを明らかにし、政府・コミュニティまた個人としての我々の行動が、野外レクリエーションに我々が見出す価値を反映するようにしむけることである。」

第2章～第4章でPCAOは、66の勧告を行っているが、その主なものは以下の通りである。

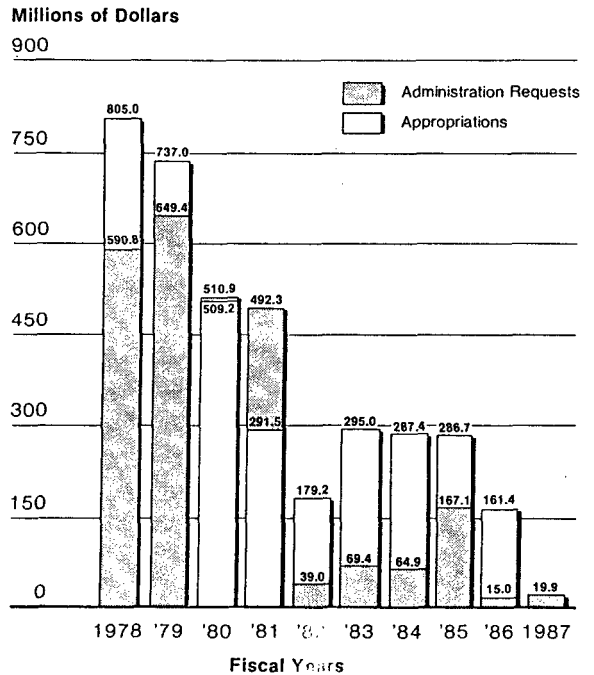
- (1) 野外レクリエーション資源の獲得・保全のための連邦信託基金(Federal Trust Fund: 略称FTF)の設立

この基金は、ORRRCの勧告によって1965年に発足し、1989年に法的に無効になる土地・水資源保全基金(LWCF)の強化と発展的継続をめざすもので、公園やレクリエーション用の土地を購入し、保護するために1年間に最低10億ドル(約1,500億円)を使えるようにするためのもので、LWCFよりも1億ドル上乗せした形になっている。

LWCFは、公的レクリエーション・エリアの獲得・発展・維持のために連邦機関や州政府に経費の50%を資金提供するシステムで、1965年以来32,000の州・地方プロジェクトに合計で60億ドル投資してきた。この結果、州及び地方はレクリエーションと水資源のための用地を280万エーカー獲得し、国立公園・森林・自然地域・保留地・土地管理局のレクリエーション・エリアに290万エーカー(116万ha)を加えることができた。LWCFは、年間9億ドルまで使えることになっている。しかしながら、1978年以降政府支

出金は急減している。1982年からこの基金は、そのほとんどが国有地の追加と水システムのために使われている。1986年に州と地方は、1978年の1/6の資金しか受け取っていない(図1)。なお、LWCFは主として沖合石油とガスの使用料から収入を得ていた。

(図1) 土地・水資源保全基金への補助要求額と給付額  
LAND AND WATER CONSERVATION FUND  
ADMINISTRATION REQUESTS AND APPROPRIATIONS  
FY1978 - FY1987



21回開催された公聴会で証言した多くの人々がLWCFの成しとげた功績をほめたたええいたが、ほとんどの人々はより多く、より頼りになる資金がレクリエーション用地や施設に投資するために必要である、という点で一致していた。カリフォルニア州立公園理事ウィリアム・S・プリナーは、「地方政府が公園やレクリエーションのために特別に使っている金額は、何年間もの間最低レベルだった。州政府だけではこの負担に耐えきれない。しかし、連邦政府からの援助があればやっていけるだろう。」と述べた。

PCAOの新基金設立提案は、次のような原則の通り、現在のLWCFのシステムを変えていくべきであるとしている。

- a) 最低限1年10億ドルを使うことができる。
- b) 国民のレクリエーション及び公園の要求に応えるためにのみに使われる、明確な、当てにできる資金源で

なければならない。

- c) 基金の収入は、沖合石油収入からの一定の%の他にも多くの収入源があるべきである。
- d) LWCFの基本的目的である「国有地の獲得、州・地方の施設獲得及び発展」を堅持するものでなければならない。また、州・地方の施設の修復にも使えるものにする。
- e) 州・地方政府には連邦基金に見合う額が要求される。連邦のシェアは、州・地方とより良い協力体制をつくるための特別計画、例えば緑道（Greenway）や河川保護などを推進するために調整されても構わない。
- f) 議会は、州・地方が利用できる低金利または無利子のローンを作るべきである。
- g) 基金は新しい野外レクリエーション研究しよに年間支出の10%割合いで資金を提供する。この金の大部分は改革のための補助金や賞を与えることに使い、運営費は最低限におさえる。
- h) 国の基金の潜在能力を最大限に引出し、州内それぞれの目標を達成するために、州にも基金を設立すべきである。

PCAOは、この基金が充足し機能していけば、1年に最低10億ドルを返すことができる十分な資金力をもつ基金になると主張している。この寄附金による基金は、投資による利子から独自の収入を得ることができると答申は言っている。「巨額の元本で再投資以外できないものは、十分な利子を得られる。予算面ではこの寄附金基金は、2つの利点を持っている。元本のための収入は、前もって定められた期間後は準備金とすることができる。または他の用途に回しても良い。そして、使うことのできる資産のレベルを維持するために一般的な収入から常に資金を補充しつづける必要もない。」

PCAOは、寄附金基金のための資金は、沖合及び内陸石油の収入、余剰地の売却、夏期ガソリン税、レクリエーション料金、レクリエーション施設使用税、土地開発税、鉱物採取税、土地使用料引上げ、宝くじ・「国民の遺産」を守るための国債発行等から得られるとしている。

この基金構想は、PCAO答申の核とも言うべきものだが、国家予算の赤字を引きあいに出して、マルコム・ウォロップ上院議員（ワイオミング州選出・共和党）とバーバラ・フ・ブカノビッチ下院議員（ネバダ州選出・共和党）の2委員はこの構想に賛成しなかった。レーガン政権も過去6年間に1度だけ1億ドル余りをLWCFのために要求しただけにすぎず、1987会計年度は、2千万ドル足らずを要求しただけにすぎない。

## (2) 近所での野外レクリエーション活動とその資源の

## 重視と草の根運動の推進

PCAOは、「2000年には都市に住む人がアメリカの全人口の80%に達する」という予測に基づき、町や都市の中または近辺の野外レクリエーションにもっと関心を払い、そのための環境・施設を保護・整備することを提唱している。

特に「国中に野外レクリエーションのための関心・投資の新しいプレーリー・ファイヤー（prairie fire=大草原の火=すばやく広がるもの）を各コミュニティ毎に燃せ！」と、地方政府、民間団体、民間企業等によるローカル・アクション（地方での行動）を起こさせ、民間活力の掘りおこしを強調し、具体的には各州知事が散策路・公園・河川等の環境維持のための野外機関（Outdoors Corps）を創設することを求めている。

一方、PCAOは中央政府も野外レクリエーションに強い問題意識を持ち、環境を保護し、国有地でのレクリエーション機会を拡充し、国有財産を守り、改善していくことが不可欠であることを指摘している。

## (3) 緑道（Greenways）の整備

66の勧告の中に緑道についてのものがある。「コミュニティは、緑道を作り、公共及び私有のレクリエーション・ランドや水辺を結び、人々が自分たちが住む所の近くにオープン・スペースへのアクセスを確保できるようにし、アメリカの景観の中で地方と都市を結びつけるようにする。」

この緑道構想は、前述した近所での野外レクリエーション施設空間の一つであり、自転車やハイキング用の小道を使われなくなった鉄道の線路沿いに作ったり、水辺での魚釣り・ボート乗りの場所や、学校や仕事の後にただブラブラするための空地を整備すること等も含んでいる。答申は、緑道は「新しい国有地や国有地使用制限を意味するものではない」と強調し、むしろ地方政府や連合体は、目標を設定し、目録を作り、地主と交渉し、管理を統括し、運営と維持のための主たる資金を供給すべきであると主張している。そして、連邦政府の役割はこの概念を広め、連邦信託基金や補助金によって資金を与え、技術的助けをし、現行の法令や環境の質・所有権を守って「地方の行動に火をつける」ことであると述べている。

更に、PCAOはこの緑道構想の6つの主たる目標として下記の6項目をあげている。

- a) 家の近所でできるだけ多くの野外活動ができるオープン・スペースへのアクセスを提供する。
- b) アメリカの景観の要素とその伝統と人間の交流を最

大限に守る。

- c) 私企業・地主・地方政府とレクリエーション保護団体との協力関係を樹立する。
- d) 地方の誇りと野外資源の質と利用の可能性の開発を奨励する。
- e) レクリエーションの事業機会を通して地方経済を多用化し、強化する。
- f) レクリエーションと自然資源保護のために都会と地方を結びつける。

そして、「緑道はまた次の70～80年の環境保護とレクリエーションのための最も重要なカナメとなる可能性をもっている」と、この構想の重要性を強調している。

#### (4) 野外レクリエーション研究所の創設

最終答申第4部でPCAOは、「議会の承認を受けた私的な非営利の野外レクリエーション研究所(Outdoor Institution)を創設し、草の根のリーダーシップを刺激し、改革と卓越を推進する」と提言している。

PCAOの調査では、アメリカの全都市の10%未満の都市しかレクリエーションが市民のために必要だと認めた政策を表明しておらず、連邦政府予算の1%以下しか公園やレクリエーションに使われておらず、環境保護プログラムのためにも推計800億ドルにもおぼる昨年度の寄附金収入の内1%に満たない額しかつかわれなかった。

PCAOは、「野外レクリエーションの重要性をより認識させるために中心きかんが是非必要であると私たちは信じている。ややこしい官僚機関など必要ない。しかし、国レベルの指導的機関ができれば民衆の間にレクリエーションを広め、個人個人の活動の手助けになる」と述べ、議会に大統領によって任命された超党派理事会によって運営される非営利団体を認めるように促している。この場合、理事会のメンバーは規則的に入替える。

この構想では、市民も補助金の提案を見直し、資金について勧告を行なえるアドバイザー・パネルに参加できるものとしている。

また、「この研究所は、LWCFまたはそれを継承する基金から10%の資金割当てを受ける。この金の大部分は改革のための補助金と表彰のためのものとなり、運営資金には全くの最低限しか使えない」と答申は規定しており、この研究所の2つの主たる責任として、a) 改革のための補助金給付と改革奨励のための表彰、b) 情報の交換、をあげ政府機関・私的・非営利機関・個人が補助金と情報を得られるようなシステムを考えている。更に、PCAO委員長ラマー・アレキサンダーは、答申の

中で「私たちは中央集権的でない柔軟性のある機関を思い描いている。アメリカ中のコミュニティの中でリーダーシップに光を当てるものだ。アメリカは各コミュニティ毎に動き、そこから国民のコンセンサスが生まれ出てくるのだ」と民間活力を活性化させる研究所作りを提案している。

#### 6. PCAO答申に対するアメリカ国内の諸評価

##### (1) 内務省ドナルド・ホーデル長官

「PCAOの目指す目標を達成するために地方のコミュニティが指導的役割を果たさねばならない。新しい連邦政府の計画を当てにしたり、政府の指示を仰いだりするのはなく、PCAOは何千というコミュニティがそのリーダーや、自覚を持った市民や私企業、開発業者、サービス・クラブ、ボランティアの活動と共に野外レクリエーションをすべての人に可能なものとさせる上での最大の希望であるということに認識した。それぞれのコミュニティは勿論、違ったやり方でこの目標を達成しようとするであろう。その多様性がこの勧告の最大の強みではないだろうか。アメリカ中のコミュニティは、物理的側面・人的側面の両方からそれぞれの地域にある資源を見極め、将来のレクリエーション機会創造の可能性に鋭敏になるべきである」とホーデル長官は、地方の活性化を促したPCAO答申を評価している。また一方で、連邦政府の担うべき役割を軽く見ているような談話を述べつつも彼は、「財政責任と闘いながら、新しい連邦官僚制度を作ったり、プログラムを作ったりすることなしに創造的、革新的方法でPCAO答申を実現させるべきである。アメリカはすでに創造性と行動力で輝いている国である。偉大なるアメリカの野外のために、個人のそしてコミュニティのプレーヤー・ファイヤーを燃やし続けることができるように、大統領はできる限りのことをすると私は確信している」と述べて、連邦政府が積極的にこの答申の提案実現のために努力するであろうと予測している。

##### (2) 世界レジャー・レクリエーション協会事務局長

ルイス・F・トワーズィック教授(ミシガン州立大学)

トワーズィック教授は、PCAO答申にはやや批判的で、下記の4点を指摘している。

- a) 頭文字の略称は、政府系団体の場合重要だが「PCAO」は一寸ひどい名前ではないか。
- b) ORRRCには欠けていた私企業と地方の利益代表を委員の中に入れた点ではPCAOは大変評価できる

< 参 考 文 献 >

。しかし、ORRRCの委員長ロックフェラーに比べてPCAO委員長のアレキサンダーは、公共サービスの充実に優れた実績があり、政府から好感を持たれているリーダーであるものの、実質的に勧告を実施させるだけの国民的な信望と力を持っていない。ORRRCが、実効力を発揮したのは、ロックフェラーの政治力による所が大きい。

c) PCAOの委員には西部出身の議員が多く、偏りが見られる。

d) 私企業からの委員たちが、時間とエネルギーを沢山捧げなければ、どんな新しい基金も非政府系研究所もできないであろう。

(3) 全米レクリエーション公園協会 (NRPA)

2月24日の理事会でPCAO答申支持を表明、答申実現にむけての運営委員会を組織した。

7. PCAO答申から日本が学ぶもの

日本でも「近代化」の過程で、行政・民間共に野外レクリエーションの場の保全整備、指導者の養成、プログラム開発等に力を入れてきた。しかし、その大部分がしっかりとしたトータルな基本構想(イメージ・政策体系等)がないままに単発的、思いつきに行われてきた感が否めない。最近取り沙汰されている「リゾート法案」にしても、内需拡大が第一目的であり、とても長期的展望に立ったレクリエーション政策であるとは言いがたい。

その点、このPCAO最終答申は、その実現にさまざまな困難が予想されるものの、21世紀をにらんでの長期的展望に立った基本構想であり、上院・下院からの働きかけで作り上げられた大統領諮問委員会の産物であるということに最大の眼目がある。日本も週休2日閏制の普及、高齢化社会の到来を迎え、レクリエーション政策が真剣に検討されるべき時期が到来している。日本レクリエーション学会、日本レクリエーション協会その他レクリエーション関係者は、一致してこの政策立案にたち向かうべきであり、政治家達の啓蒙と同時に、「レクリエーション資源の保護・整備のためには、使用料を支払い税金を支払う」というアメリカ人のレクリエーションを重視する価値観を、日本人の間にも広めていくべきではなからうか。

今こそ、21世紀のレクリエーションを見据えてしっかりとした長期政策をたてる時であると考えている。

- 1) President's Commission on Americans Outdoors, Americans Outdoors : The Legacy, The Challenge, Island Press : Washington, D.C., 1987.
- 2) National Recreation and Park Association, Dateline : NRPA, 10-2 6, National Recreation and Park Association : Alexandria, 1987.
- 3) Twardzik, Louis F., The President's Commission on Americans Outdoors : A Political and Ethical Assessment, The Paper presented at National Recreation and Park Association Congress : Anaheim, 1986.
- 4) (財) 国立公園協会・(財) 日本公園緑地協会(訳) アメリカのレクリエーション, (社) 日本観光協会, 1966.